Deutscher Bundestag **Drucksache 18/10656**

18. Wahlperiode 14.12.2016

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss)

zu der Verordnung der Bundesregierung – Drucksachen 18/10345, 18/10444 Nr. 2.1 –

Verordnung über die Bewirtschaftung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen (Gewerbeabfallverordnung - GewAbfV)

A. Problem

Das Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212) hat in Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/98/EG) die abfallrechtlichen Regelungen in Deutschland neu ausgerichtet. Dazu wurde mit der fünfstufigen Abfallhierarchie eine neue Prioritätenfolge eingeführt, wonach Abfälle vorrangig zu vermeiden sind, ansonsten der Vorbereitung zur Wiederverwendung, dem Recycling, der sonstigen, insbesondere energetischen Verwertung oder der Verfüllung und schließlich der Beseitigung zuzuführen sind.

Die geltende Gewerbeabfallverordnung vom 19. Juni 2002 (BGBl. I S.1938) basiert auf dem damaligen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. Die Verordnung geht in ihrem Regelungssystem noch von einem grundsätzlichen Gleichrang zwischen stofflicher und energetischer Verwertung aus. Ziel der Novelle ist daher zuvorderst die Anpassung an die neue fünfstufige Abfallhierarchie.

B. Lösung

Zustimmung zu der Verordnung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Änderung oder Ablehnung der Verordnung.

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

der Verordnung auf Drucksache 18/10345 zuzustimmen.

Berlin, den 14. Dezember 2016

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Bärbel Höhn
Vorsitzende

Dr. Thomas Gebhart
Berichterstatter

Michael Thews
Berichterstatter

Ralph Lenkert
Berichterstatter

Peter Meiwald
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Dr. Thomas Gebhart, Michael Thews, Ralph Lenkert und Peter Meiwald

I. Überweisung

Die Verordnung der Bundesregierung auf **Drucksache 18/10345** wurde gemäß § 92 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (Drucksache 18/10444 Nr. 2.1) zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit sowie zur Mitberatung an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz überwiesen. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich zudem gutachtlich beteiligt.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Gewerbeabfallverordnung regelt die Bewirtschaftung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen. Die Verordnung richtet sich an alle Erzeuger und Besitzer von gewerblichen Siedlungsabfällen und von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen sowie an die Betreiber von Vorbehandlungs- und Aufbereitungsanlagen. Die Verordnung regelt die Erfassung, die Vorbehandlung, die Vorbereitung zur Wiederverwendung, das Recycling und die sonstige Verwertung dieser Abfälle.

Für gewerbliche Siedlungsabfälle gilt demnach die grundsätzliche Pflicht zur getrennten Sammlung und zur Zuführung zur Vorbereitung zur Wiederverwendung oder zum Recycling. Ausnahmen von der Pflicht zur getrennten Sammlung oder von der Pflicht zur Zuführung zu einer Vorbehandlungsanlage können auf die fehlende technische Möglichkeit oder die wirtschaftliche Unzumutbarkeit gegründet werden. Für die technische Ausstattung der Vorbehandlungsanlagen werden zukünftig Mindeststandards vorgeschrieben.

Für den Fall, dass gemischte gewerbliche Siedlungsabfälle durch den Erzeuger und Besitzer nicht verwertet werden, wird die Überlassung an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und unverändert mindestens die Nutzung eines Abfallbehälters vorgeschrieben (Pflichtrestmülltonne).

Für Bau- und Abbruchabfälle gilt die grundsätzliche Pflicht zur getrennten Sammlung von Glas, Kunststoff, Metallen, einschließlich Legierungen, Holz, Dämmmaterial, Bitumengemischen, Baustoffen auf Gipsbasis, Beton, Ziegeln sowie Fliesen und Keramik durch die Erzeuger und Besitzer. Darüber hinaus wird die Pflicht zur vorrangigen Zuführung zur Vorbereitung zur Wiederverwendung oder zum Recycling geregelt. Erstmals sind auch Maßnahmen des selektiven Abbruchs und Rückbaus zu berücksichtigen, soweit sie ihrerseits technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar sind. Sofern ausnahmsweise die gemischte Erfassung anfallender Abfälle zulässig ist, sind die Gemische entweder einer Vorbehandlungsanlage oder einer Aufbereitungsanlage zuzuführen.

Die Verordnung schreibt Eigenkontrollen der Betreiber von Vorbehandlungsanlagen bei Abfallanlieferungen und -auslieferung vor. Ferner wird eine kalenderjährliche Fremdüberwachung zur Überprüfung der Betriebsweise der Anlage und der Ergebnisse der Eigenkontrollen festgelegt und das Führen eines Betriebstagebuches vorgeschrieben.

III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses sowie des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 125. Sitzung am 14. Dezember 2016 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, der Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 18/10345 zuzustimmen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat zu der Verordnung folgende Stellungnahme übermittelt:

‚Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (Drucksache 18/559) am 5. Dezember 2016 mit der Verordnung über die Bewirtschaftung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen (Gewerbeabfallverordnung – GewAbfV) (Drucksache 18/10345) befasst.

Folgende Aussagen zur Nachhaltigkeit wurden in der Begründung der Verordnung getroffen:

„Vor dem Hintergrund der neuen fünfstufigen Abfallhierarchie (§§ 6 bis 8 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes) werden der Vorrang der Vorbereitung zur Wiederverwendung und des Recyclings konsequenter als bisher umgesetzt. So können die unter I. 2. und 3. genannten Ressourcenpotenziale von gewerblichen Siedlungsabfällen sowie von Bau- und Abbruchabfällen erschlossen und Materialkreisläufe geschlossen werden. Die Verordnung trägt damit erheblich zur nachhaltigen Entwicklung im Rahmen der Kreislaufwirtschaft bei.

Im Folgenden werden die Auswirkungen und Ziele auf die einzelnen im Zusammenhang mit dem Erlass der Verordnung relevanten Managementregeln und Indikatoren der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (niedergelegt in „Perspektiven für Deutschland“ aus dem Jahr 2002 und „Für ein nachhaltiges Deutschland – Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“ aus dem Jahr 2008) dargestellt:

Zu Managementregel 2 Indikator 1: Mit der Getrenntsammlungspflicht und der ersatzweisen Vorbehandlungs- bzw. Aufbereitungspflicht von Abfällen wird das Recycling gestärkt und damit der Umfang der Nutzung natürlicher Ressourcen vermindert.

Zu Managementregel 6: Das verstärkte Recycling von Abfällen und die gezielte Vorgabe von Sortier- und Recyclingquoten trägt zur Entkopplung des Ressourcenverbrauchs vom Wirtschaftswachstum bei.“

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz der Verordnung ist gegeben. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich folgender Managementregeln und folgenden Indikators:

Managementregel 2 (Erneuerbare Naturgüter nur im Rahmen ihrer Regenerationsfähigkeit nutzen. Nicht erneuerbare Naturgüter nur nutzen, wenn ihre Funktion nicht ersetzt werden kann),

Managementregel 6 (Energie-, Ressourcenverbrauch, Verkehr: Entkoppelung und Effizienz steigern - mithilfe von Forschung und Entwicklung),

Indikator 1 (Ressourcenschonung - Ressourcen sparsam und effizient nutzen)

Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung ist plausibel.

Eine Prüfbitte ist daher nicht erforderlich.‘

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit hat die Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 18/10345 in seiner 99. Sitzung am 14. Dezember 2016 abschließend behandelt.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat dazu folgenden Entschließungsantrag auf Ausschussdrucksache 18(16)505 eingebracht:

Der Deutsche Bundestag wolle beschließen:

I. Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit stellt fest,

Angesichts der Menge an Gewerbeabfällen, die pro Jahr in Deutschland anfallen, ist es höchste Zeit, dass die Gewerbeabfallverordnung novelliert und den ökologischen Herausforderungen angepasst wird. Für die Bürgerinnen und Bürger ist es nicht nachvollziehbar, dass die rund sechs Millionen Tonnen Gewerbeabfälle nicht

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

ähnlichen Vorgaben hinsichtlich Getrennthaltung und Sortierung sowie der Verwertung unterliegen, wie der privat anfallende Hausmüll.

Von den jährlich anfallenden Gewerbeabfällen werden mit mehr als 90 Prozent noch immer zu viele verbrannt und mit nur knapp sieben Prozent viel zu wenig werkstofflich verwertet. Die Kreislaufwirtschaft ist daher auch im Bereich der Gewerbeabfälle weiter zu entwickeln und dazu das zusätzliche Recyclingpotenzial von 2,4 Millionen Tonnen pro Jahr aus den Gewerbeabfallsammlungen für werkstoffliches Recycling zu erschließen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

a. in der Verordnung der Vorbereitung zur Wiederverwendung und dem werkstofflichen Recycling einen deutlichen Vorrang gegenüber der energetischen Verwertung einzuräumen;

b. die Ausnahmen bezüglich der Sortierquote abzubauen und die Unterschreitung der Sortierquote auf bis zu 10 Prozent auf bis zu zwei Monaten des Kalenderjahres zu beschränken;

c. eigenständige Recyclingquoten für die verschiedenen Abfallfraktionen in die Verordnung zu integrieren;

d. die Recyclingquoten, die ein Jahr nach Inkrafttreten der Verordnung Gültigkeit erlangen, zunächst auf 35 Prozent festzusetzen;

e. eine Anhebung der Recyclingquoten nach Ablauf von zwei weiteren zwei Jahren auf mindestens 65 Prozent festzuschreiben;

f. in einem weiteren Schritt - aber spätestens ab 2025 - dynamische und selbstlernende Recyclingquoten vorzuschreiben;

g. sicherzustellen, dass Kleinmengen in den für private Haushalte vorgesehenen Abfallbehältern erfasst und im Rahmen der für die privaten Haushalte vorgesehenen Entsorgungswege einer Verwertung oder einer Beseitigung zugeführt werden;

h. eine jährliche elektronische Übermittlung der Dokumentation der Ausnahmegründe an die Behörde verpflichtend vorzuschreiben;

i. die häufig genannten Begriffe „wirtschaftliche Zumutbarkeit“ und „technische Machbarkeit“ eindeutiger zu definieren;

j. ein Forschungsprogramm für die Input-Output-Analyse für Sortieranlagen zur Festsetzung konkreter technischer Standards aufzulegen;

Begründung

Die bestehende Gewerbeabfallverordnung ist mittlerweile hoffnungslos veraltet und berücksichtigte keinerlei ökologische Ziele. Sie lässt minderwertige Verwertung, also Verbrennung und Verfüllung, zu, weil sie die vollziehenden Bundesländer vor intransparente Angaben und eine Vielzahl von Anfallstellen stellt. So wird es den Betrieben erlaubt, nicht getrennt zu sammeln, obwohl das die Voraussetzung für jegliche hochwertige werkstoffliche Verwertung ist. Insgesamt werden von jährlich sechs Millionen Tonnen gemischt anfallenden Gewerbeabfällen mehr als 90 Prozent verbrannt und nur knapp sieben Prozent recycelt. Durch die Verfeuerung von Altpapier, Kunststoffen und anderen werthaltigen Abfällen als Ersatzbrennstoff gehen wertvolle Ressourcen verloren, die an anderer Stelle aufwändig erzeugt werden müssen.

Zu a: Die Abfallhierarchie des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ist in der Gewerbeabfallverordnung zu berücksichtigen, entsprechend dient dieser Punkt der Klarstellung.

Zu b: Die Sortierquote sollte möglichst nicht aufgeweicht werden.

Zu c: Eine Betrachtung und Regulierung der einzelnen Abfallfraktionen ist wichtig, wenn das Risiko minimiert werden soll, dass werthaltige Abfälle bei ungünstigen Marktsituationen in die Verbrennung geführt werden. Daher ist die Einführung einer eigenständigen Recyclingquote je Abfallfraktion sinnvoll. Gerade für die Kunststofffraktionen, wie etwa auch von Styropor aus Wärmeverbundsystemen.

Zu d – f: Die Quoten sollen sich nach den derzeitigen technischen Möglichkeiten unter Berücksichtigung einer möglichst auch qualitativen Hochwertigkeit des Recyclings richten und enthalten einen Mechanismus zur dyna-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

mischen Erhöhung, sodass sie sich selbstständig an den technischen Fortschritt in der Recyclingbranche anpassen. Sie werden anhand der gesammelten Wertstoffe berechnet. Diese Recyclingquoten müssen perspektivisch auch analog für hausmüllähnlichen Gewerbemüll gelten. Es ist nicht einsehbar, warum in Privathaushalten mühsam getrennt wird, an Unternehmen aber geringere Ansprüche gestellt werden, ihre Abfälle zu sortieren und zu recyceln.

Zu g: Zu geringe Mengen bei der getrennten Sammlung sind kein Argument für die Pflichterlassung, beim gelegentlichen Anfall der Mengen sollte der Gewerbetreibende die Pflicht haben, die Menge mit den im Privathaushalt angefallenen Abfallmengen gemeinsam zu erfassen und die Abfalltrennungsvorgaben von Haushalten einhalten.

Zu h: Nur so ist eine wirksame Kontrolle der technischen Möglichkeit und der wirtschaftlichen Zumutbarkeit bei der Getrennterfassung des Gewerbeabfalls möglich.

Zu i: Die Erfahrung in der Praxis zeigt, dass sowohl öffentlich rechtliche (Beispiel Bioabfall), wie auch private Entsorger (Beispiel Gewerbliche Siedlungsabfälle) diese Lücke immer dann ausnutzen, wenn die minderwertige Verwertung sie schlicht günstiger kommt.

Die **Fraktion der CDU/CSU** erklärte, in den vergangenen Monaten hätten nur vergleichsweise wenige Diskussionen über die Gewerbeabfallverordnung stattgefunden, was angesichts der sehr großen Stoffströme eher verwunderlich sei. So fielen allein sechs Millionen Tonnen gemischte gewerbliche Siedlungsabfälle pro Jahr an. Man sei bestrebt, erheblich größere Abfallmengen stofflich wiederzuverwerten, als dies bisher geschehe. Die Zielsetzung der Verordnung sei also mehr Recycling und weniger Verbrennung. Dazu würden für das Gewerbe Regelungen zur Abfalltrennung geschaffen. So würden für die gemischten Abfälle eine Vorbehandlungspflicht und anspruchsvolle Quoten eingeführt. Die Verordnung favorisiere unbürokratische und praxistaugliche Lösungen, die auch Kleinunternehmen nicht überlasteten. Daher seien Unternehmen, für die eine Trennung technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar sei, von der Abfalltrennung befreit. Außerdem würden Unternehmen, die bereits mindestens 90 Prozent des Abfalls trennten, von der Vorbehandlung des Restanteils befreit, weil darin nur noch vergleichsweise wenige Wertstoffe enthalten seien. Zum Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bat die Fraktion um nähere Erläuterungen insbesondere zu den Quoten, da die Bezüge nicht ganz deutlich seien.

Die **Fraktion der SPD** erklärte, die Gewerbeabfallverordnung decke eine sehr große Spanne von Unternehmen ab – vom Kleinstbetrieb bis zu Großunternehmen mit eigener Abfallabteilung. Bisher habe es bereits eine Getrennthalte- und Verwertungspflicht gegeben, die jedoch kaum durchsetzbar gewesen seien. Daher seien bisher lediglich sieben Prozent der Gewerbeabfälle stofflich verwertet worden, obwohl aufgrund der heute zur Verfügung stehenden technischen Verfahren deutlich größere Mengen möglich seien. Eine Reform der Verordnung sei also erforderlich gewesen, um auch für die technischen Anlagen klare Recyclingziele zu definieren. So werde beispielsweise für die Abfallsortierung festgelegt, dass mindestens 30 Prozent der aussortierten Stoffe verwertet werden müssen, was ein wichtiger Schritt zum Schutz der Ressourcen sei. Deutschland sei auf dem Gebiet der Abfallsortierung und -verwertung Vorreiter. Die Entscheidungen in Deutschland fänden auch internationales Interesse und würden einen Investitionsschub auslösen, der auch zur technischen Weiterentwicklung beitrage, was sehr zu begrüßen sei.

Die **Fraktion DIE LINKE.** führte aus, die Überarbeitung der Gewerbeabfallverordnung sei angesichts von sechs Millionen Tonnen gemischten Gewerbeabfällen und 200 Millionen Tonnen Bau- und Abbruchabfälle überfällig. Wünschenswert sei aber, für beide Bereiche auch Quoten festzulegen, was insbesondere bei den Gewerbeabfällen auch umsetzbar sei, weshalb die Fraktion den Entschließungsantrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit den entsprechenden Forderungen unterstütze. Sie bedauere, dass der Gesetzentwurf nicht stringentere Regelungen vorsehe, dass die Behörden nur auf Nachfrage die notwendigen Erklärungen der Unternehmen erhielten, statt eine verpflichtende Vorlage vorzusehen und die Behörden so auszustatten, dass sie ihren Prüfaufgaben nachgehen könnten. Außerdem sei die Chance vertan worden, eine bundeseinheitliche Regelung zur thermischen Verwertung von mit dem Brandhemmer HBCD behandelten Dämmstoffplatten zu schaffen, um die unterschiedlichen Vorgehensweisen in den Bundesländern zu beenden.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** äußerte, es sei angesichts der Menge an Gewerbeabfällen erstaunlich, dass erst jetzt eine Befassung mit dem Thema Gewerbeabfälle stattfinde. Daher sei die Initiative grundsätzlich zu begrüßen, die von den Bundesländern schon vor einiger Zeit angemahnt worden sei. Ähnlich wie in den Privathaushalten gehe es darum, einen möglichst hohen Anteil der Abfallstoffe werkstofflich weiter zu verwenden

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

und nicht nur zu verbrennen, da das Potenzial mit knapp 2,5 Millionen Tonnen sehr groß sei. Die Fraktion forderte einen Vorrang für die Wiederverwendung und auch eine Bevorzugung des werkstofflichen Recyclings gegenüber der energetischen Verwertung. Gleichzeitig sollten die Ausnahmen bei den Sortierquoten abgebaut und eigenständige Recyclingquoten für die einzelnen Abfallfraktionen geschaffen werden. Diese Quoten sollten sich am Stand der Technik orientieren und dynamisch weiter entwickelt werden. Die Fraktion schlug vor, zunächst mit einer Quote von 35 Prozent zu beginnen, diese spätestens nach zwei Jahren auf 65 Prozent anzuheben und danach mit dynamischen Quoten weiter zu arbeiten. Auf diese Weise könne die Gewerbeabfallverordnung angemessen in das Gesamtsystem einer weiter zu entwickelnden Kreislaufwirtschaft einbezogen werden.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, der Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 18/10345 zuzustimmen.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 18(16)505 abzulehnen.

Berlin, den 14. Dezember 2016

Dr. Thomas Gebhart
Berichterstatter

Michael Thews
Berichterstatter

Ralph Lenkert
Berichterstatter

Peter Meiwald
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.